



## O DIREITO DE INFORMAÇÃO E A PROPOSTA DA COMISSÃO DE JURISTAS NO SENADO: NOVOS DEVERES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL?

Fausto Santos de Morais<sup>1</sup>

### RESUMO

**Objetivo:** O artigo apresenta os contornos do direito à informação contemplado pela Comissão de Jurista consultada pelo Senado Federal brasileiro para aprimorar o projeto de lei para regulamentação da Inteligência Artificial. Problematisa-se, nesse sentido, que a positivação do referido direito está amparada na sua existência prévia na ordem jurídica brasileira como um dever à Administração Pública.

**Metodologia:** O trabalho utiliza uma aproximação qualitativa desenvolvida pela revisão documental da proposta apresentada pela comissão de juristas, propondo, de forma argumentativa, a problematização sobre a existência do dever de informação.

**Resultados:** Evidencia-se com o artigo a existência do dever de informação e como ele vem sendo negligenciado pelo Governo Brasileiro.

**Originalidade:** Traz-se evidências sobre a existência de um contraste entre a positivação do direito à informação sobre o uso da Inteligência Artificial, como um dever já existente na ordem jurídico, e a sua dificuldade de efetividade.

**Palavras-Chave:** Direito e Inteligência Artificial, Regulação, Administração Pública Federal Brasileira

Artigo submetido em: 01 de junho. 2023

Aceito em: 20 de julho. 2023

DOI: <https://doi.org/10.37497/revistacejur.v11i00.404>

<sup>1</sup> Docente do PPGD Atitus Educação, Rio Grande do Sul (Brasil). Membro Fundador da Assoc. Ibero Americana de Direito e IA – AIDIA. Editor Chefe da Revista Brasileira de IA e Direito – RBIAD Head do Grupo de Pesquisa IAJUS TEAM. E-mail: [faustosmorais@gmail.com](mailto:faustosmorais@gmail.com). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4648-2418>

*THE RIGHT OF INFORMATION IN ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND THE SENATE EXTERNAL LEGAL COMMITTEE: WILL THERE BE A NEW DUTY FOR BRAZILIAN FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION?*

## ABSTRACT

**Purpose:** This article presents the contours of the right to information contemplated by the Committee of Jurists consulted by the Brazilian Federal Senate to improve the draft law for the regulation of Artificial Intelligence. In this sense, it problematizes that the enactment of this right is supported by its prior existence in the Brazilian legal system as a duty of the Public Administration.

**Design:** The study employs a qualitative approach developed through documentary review of the proposal presented by the committee of jurists, proposing, in an argumentative manner, the problematization of the existence of the duty to provide information.

**Findings:** The article highlights the existence of the duty to provide information and how it has been neglected by the Brazilian Government.

**Contribution/Originality:** This article brings evidence of a contrast between the enactment of the right to information regarding the use of Artificial Intelligence, as an existing duty in the legal order, and its difficulties in effectiveness.

**KEYWORDS:** Law and Artificial Intelligence, Regulation, Brazilian Federal Administration

## INTRODUÇÃO

Em março de 2023 ecoou na mídia o fato de o Governo Federal Brasileiro ter utilizado um sistema secreto para monitorar em torno de 12 mil pessoas através dos seus telefones celulares. Esse sistema teria sido adquirido pelo governo logo no início do mandato do ex-presidente Jair Bolsonaro e utilizado até o ano de 2021. O sistema permitia que, através da inserção do número de telefone, qualquer cidadão tivesse o seu paradeiro identificado através dos dados que o celular enviava às diversas torres de telecomunicações.<sup>2</sup>

Essa não teria sido a primeira vez que o Governo Federal utilizou o aparato estatal, tecnológico ou não, para fins de vigilância. Em julho de 2020 o partido político Rede ingressou com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 722, denunciando que o Ministério da Justiça e da Segurança Pública estaria promovendo investigações sigilosas contra 579 servidores federais e estaduais de segurança, além de alguns professores, motivadas pelo fato desses servidores possuírem um posicionamento antigoverno, autointitulando-se como

---

<sup>2</sup> ABIN usou sistema secreto para monitorar pessoas por meio do celular no governo Bolsonaro. *In: G1*. São Paulo, 14 março 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/03/14/abin-usou-sistema-secreto-para-monitorar-pessoas-por-meio-do-celular-no-governo-bolsonaro.ghtml>.

“movimento antifascista”. O ato do governo era basicamente reunir informações sobre os servidores num dossiê secreto, com base em fotos e redes sociais das pessoas monitoradas.<sup>3</sup>

Parece não ser duvidoso que ações como essas violam um dos valores basilares de qualquer democracia, qual seja, a liberdade do cidadão. O direito de liberdade pode e deve ser exercício pelo cidadão sempre que objetive fins lícitos, independentemente se as pessoas possuem o mesmo posicionamento ideológico defendido pelo governo em curso. Aliás, faz parte de um substrato democrático o fato dos cidadãos, e servidores, serem livres o bastante para exercerem a sua liberdade de expressão, inclusive como uma voz crítica às mais variadas facetas governamentais.

De outro lado, a capacidade de controle pelo governo se potencializa pelo emprego da Inteligência Artificial – IA. Esse controle, como exemplificado acima, pode facilmente acarretar numa forma de discriminação algorítmica. Embora a discriminação algorítmica não seja um privilégio do setor público,<sup>4</sup> ela tem a potência de ocorrer nas ações estatais diante da consolidação de um ecossistema digital. Explica-se: o ecossistema digital se consolida no Brasil com a adoção de diversas estratégias governamentais que transformaram os serviços públicos para o formato digital, o que ocorreu sobre a alcunha de Governo Digital. O Governo Digital é orientado pela gestão de política públicas por dados e evidências por meio do IA.<sup>5</sup> A IA seria a medida que transformaria os serviços públicos, modernizando a gestão pública, produzindo maiores benefícios e aumentando a satisfação dos cidadãos, especialmente considerando a disponibilidade de dados e o ato de tomada de decisão por Inteligência Artificial, conforme registrado na Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial - EBIA.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> REDE contesta investigação sigilosa do Ministério da Justiça contra servidores antifascistas. *In: Supremo Tribunal Federal*. Brasília, 27 julho 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448302&ori=1>.

<sup>4</sup> Existem diversos casos de discriminação algorítmica no setor privado, como por exemplo ...

<sup>5</sup> BRASIL. *Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021*. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14129.htm). Acesso em: 01 abr. 2023. Destaque se faz ao artigo 24, nos seus incisos VII e VIII que autorizam o uso de IA para gestão de políticas públicas. Na sua íntegra: Inciso VII: “realizar a gestão das suas políticas públicas com base em dados e em evidências por meio da aplicação de inteligência de dados em plataforma digital”. Inciso VIII: “realizar testes e pesquisas com os usuários para subsidiar a oferta de serviços simples, intuitivos, acessíveis e personalizados.”

<sup>6</sup> BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Secretaria de Empreendedorismo e Inovação. *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial -EBIA*. Brasília, DF: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento\\_referencia\\_4-979\\_2021.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento_referencia_4-979_2021.pdf). p. 41.

Não se pode ignorar que a própria EBIA aponta para a necessidade de preocupação com valores éticos para uma IA justa e responsável.<sup>7</sup> Acontece que os parâmetros para a definição da justeza e da responsabilidade que se espera da IA ainda são objeto de debate, havendo a necessidade de uma definição normativa para esse assunto. É por esse motivo que foi aprovado na Câmara de Deputados o Projeto de Lei nº 21 de 2020, visando estabelecer princípios, diretrizes e deveres para o uso da IA no Brasil, e dando outras providências. Contudo, ao tramitar no Senado Federal o projeto não ficou incólume a uma série de críticas, sendo a principal delas relacionada à forma genérica pela qual os assuntos foram regulamentados.

Por conta disso, foi instituída uma Comissão de Juristas para subsidiar a elaboração da minuta substitutiva ao projeto, o que, efetivamente teve como produto um relatório e uma proposta de texto substitutivo para o projeto de lei. Observando o relatório, parece que o impacto do uso da IA (Capítulo III – Da Categorização dos Riscos e Capítulo IV – Da Governança dos Sistemas de IA), a não discriminação e a explicabilidade (Capítulo II – Dos Direitos), são preocupações que ocupam o espaço transversal na proposta de texto.

Entende-se, portanto, ser este o momento de apresentar as propostas de regulamentação sobre o uso da IA, com atenção especial à previsão de direitos do cidadão a uma decisão justa tomada<sup>8</sup> por Sistemas de Inteligência Artificial (SIA) no âmbito da Administração Pública, o que deve envolver, necessariamente, o direito à informação.

## **1 O DIREITO À INFORMAÇÃO COMO DIREITO DE SABER SOBRE A EXISTÊNCIA DE SIA**

O texto do projeto de lei proposto pela comissão de juristas prevê num capítulo próprio, os direitos que os cidadãos possuem diante de decisões tomadas por SIA. O primeiro esclarecimento que se faz é que tais direitos são arguíveis às decisões por SIA tanto no setor privado quanto no setor público.

---

<sup>7</sup> BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Secretaria de Empreendedorismo e Inovação. *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial -EBIA*. Brasília, DF: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento\\_referencia\\_4-979\\_2021.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento_referencia_4-979_2021.pdf). p. 43.

<sup>8</sup> O emprego do verbo “tomar” é utilizado em sinônimo ao verbo “operar”. Entende-se ser possível a distinção com a ação de proferir uma decisão. Este, por sua vez, implica numa ação humana cuja inteligência exigida não pode ser reduzida àquela em que opera o SIA.

Questão preliminar à discussão do direito à informação é entender o que a proposta considera como decisões tomadas por SIA, o que leva à apreciação sobre as decisões automatizadas e o conceito de SIA empregado pela proposta de lei.

Pode-se dizer que uma decisão automatizada é aquela operada por um sistema computadorizado, com o emprego das mais diversas técnicas de programação. A programação simbólica e o *Machine Learning* são atualmente consideradas as principais técnicas empregadas em decisões automatizadas. A técnica de programação simbólica, conhecida como “*If Than Else*”, possui uma matriz lógica pela qual, verificada determinada entrada de informação, já se sabe de antemão qual será a saída. O programador nesse tipo de técnica é responsável por estabelecer essa relação lógica e, por vez, capaz de representar logicamente determinado campo do conhecimento.

Por outro lado, parte dos pesquisadores na ciência da computação aplicada não consideram a técnica de programação simbólica como uma IA. Para esses, a configuração de uma IA depende do emprego de técnicas de *Machine Learning* - ML, que, por sua vez, é a categoria de espécies de técnicas que empregam modelos estatísticos com maior ou menor complexidade. A forma de programação embutida por ML funciona essencialmente com o uso de dados, demandando diferentes etapas no seu desenvolvimento.

A proposta do texto, por sua vez, ao adotar um conceito de SIA amplo, economiza a discussão sobre o tipo de técnica de programação empregada bem como se decisões automatizadas com técnicas “*If Than Else*” devam atender ou não os direitos previstos na lei. O conceito de SIA, para fins da aplicação da lei, foi assim definido pelo artigo 4º, inciso I:

sistema de inteligência artificial: sistema computacional, com graus diferentes de autonomia, desenhado para inferir como atingir um dado conjunto de objetivos, utilizando abordagens baseadas em aprendizagem de máquina e/ou lógica e representação do conhecimento, por meio de dados de entrada provenientes de máquinas ou humanos, com o objetivo de produzir previsões, recomendações ou decisões que possam influenciar o ambiente virtual ou real.

Parece que o texto acerta ao optar pela noção de SIA como conceito operacional de caráter genérico sobre o tipo de sistema ao qual se aplicam os direitos previstos, não deixando margem para discussões sobre a técnica de programação ou modelo de ML empregados.

Definido o espectro objeto da proteção legal, resta enfrentar a previsão do direito à informação.

O direito à informação é considerado pelo texto do projeto como devido àquela pessoa que possa ser afetada pelo uso de SIA, nos termos do artigo 5º, inciso I. A simples referência

ao direito à informação poderia ser considerada inócua sem maiores definições dos seus contornos, o que acontece por força do artigo 7º, assim disposto:

Art. 7º Pessoas afetadas por sistemas de inteligência artificial têm o direito de receber, previamente à contratação ou utilização do sistema de inteligência artificial, informações claras e adequadas quanto aos seguintes aspectos:

- I – caráter automatizado da interação e da decisão em processos ou produtos que afetem a pessoa;
- II – descrição geral do sistema, tipos de decisões, recomendações ou previsões que se destina a fazer e consequências de sua utilização para a pessoa;
- III – identificação dos operadores do sistema de inteligência artificial e medidas de governança adotadas no desenvolvimento e emprego do sistema pela organização;
- IV – papel do sistema de inteligência artificial e dos humanos envolvidos no processo de tomada de decisão, previsão ou recomendação;
- V – categorias de dados pessoais utilizados no contexto do funcionamento do sistema de inteligência artificial;
- VI – medidas de segurança, de não-discriminação e de confiabilidade adotadas, incluindo acurácia, precisão e cobertura; e
- VII – outras informações definidas em regulamento.

§ 1º Sem prejuízo do fornecimento de informações de maneira completa em meio físico ou digital aberto ao público, a informação referida no inciso I do caput deste artigo será também fornecida, quando couber, com o uso de ícones ou símbolos facilmente reconhecíveis.

§ 2º Pessoas expostas a sistemas de reconhecimento de emoções ou a sistemas de categorização biométrica serão informadas sobre a utilização e o funcionamento do sistema no ambiente em que ocorrer a exposição.

§ 3º Os sistemas de inteligência artificial que se destinem a grupos vulneráveis, tais como crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência, serão desenvolvidos de tal modo que essas pessoas consigam entender o seu funcionamento e seus direitos em face dos agentes de inteligência artificial.

Pela compreensão do dispositivo supra citado, extrai-se que a informação sobre o uso de SIA deve ser clara e adequada sempre quando o cidadão interaja ou tenha os seus dados processados.

Sem maiores digressões, o dever de informação pela administração pública já está presente na ordem jurídica brasileira, basta uma olhada no artigo 37, *caput* da Constituição Federal, onde existe a previsão do dever de publicidade. No âmbito infraconstitucional, o apelo ao artigo 23 da LGPD, também harmoniza o tom do dever de informação.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> BRASIL. *Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm). Acesso em: 21 mar. 2023. Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público referidas no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que: I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o

Numa perspectiva sobre o ecossistema de um governo digital no Brasil, conforme apresentado no início, parece ser corriqueiro o fato do cidadão interagir com *chatbots* como meio de atendimento pela administração pública. Os *chatbots* são capazes de interagir fornecendo informações previamente programadas, de caráter geral ou sobre a própria situação do cidadão, como prestar serviços típicos daquela serventia, como por exemplo, emitir determinadas certidões.

Para fins de exemplificação, o Ministério dos Transportes possui o *chatbot* Mauá.<sup>10</sup> Já na sua primeira interação, o sistema se identifica como um assistente virtual, proporcionando ao cidadão escolher entre uma lista de serviços pré-estabelecidos. Entende-se, que neste caso, o SIA utilizado atende ao dever de informação.

Questão mais sensível passa a ser o emprego de SIA para a decisão em processos e produtos que afetem a pessoa, conforme referência a segunda parte do artigo 7º, inciso I. Embora a informação seja prevista como um direito do cidadão, sob a perspectiva da Administração Pública, deve ser interpretada como uma obrigação.

É, portanto, obrigação da Administração Pública informar de forma clara e adequada que está utilizando determinado SIA. Isso pode ocorrer de diversas maneiras.

Uma delas seria de forma *geral* sobre a existência e funcionamento do SIA. Para tanto, poderia o respectivo órgão da administração pública prestar informações gerais sobre o SIA no seu próprio *website*. Aliás, considerando a necessidade de disponibilização de espaço para o “Portal de Transparência”, por força da lei de acesso à informação,<sup>11</sup> esse mesmo ambiente poderia ser utilizado para informar sobre a SIA utilizada.

A segunda forma deveria ser *individual*. O cidadão possui o direito de informação sobre a utilização de SIA no seu caso. Tal condição deveria vir apontada no início do procedimento administrativo que envolve o cidadão, ou, até mesmo, no documento que comunica a decisão. Pode-se neste momento pensar em dois exemplos: o primeiro, no procedimento administrativo para concessão do benefício de aposentadoria. Deve o cidadão já

---

tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos;

<sup>10</sup> BRASIL. Ministério da Infraestrutura. *Chatbot Mauá*. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/ouvidoria/chatbot>.

<sup>11</sup> BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 21 mar. 2023. Art. 8º, §2º: “(...) os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).-”

nas instruções iniciais do seu requerimento ser informado que a Previdência Social vai utilizar um determinado SIA. O segundo, pode ser pensado sobre a aplicação de multas de trânsito. O auto de infração, como regularmente o faz, indica qual o tipo de equipamento utilizado para a medição ou verificação da infração. Guardadas as devidas proporções, medida similar deveria ser considerada para o SIA.

Embora do ponto de vista teórico seja possível apontar soluções sem maiores complexidades, na prática, a implementação do dever de informação pela Administração Pública esbarra numa prática preocupante: o sigilo quanto ao uso de SIA.

Atualmente existem dois grandes problemas no que dizem respeito ao dever de informação da Administração Pública sobre o emprego de SIA, nas suas ações, quais seja: a falta de indicação e a centralização de uma lista de SIA. O uso de *software* para rastreamento de pessoas via celular, empregado pela ABIN, é um exemplo desse problema de falta de indicação. Por sua vez, não é permitido ao cidadão ter conhecimento sobre a quantidade e a identificação do SIA em funcionamento na Administração Pública.

Corroborando esse segundo problema, é possível apontar o levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, para identificar a atual utilização de tecnologias de IA por diversas organizações que compõem a Administração Pública bem como perceber o nível de maturidade em IA. O relatório informa que das 293 organizações públicas contatadas, 263 encaminharam as informações sobre o uso da SIA no prazo determinado, e que haveriam 44 ferramentas usadas por órgãos governamentais. Desse número, 36 ferramentas seriam direcionadas ao público interno e 8 voltadas para atendimento direto dos cidadãos.<sup>12</sup>

Considerando o funcionamento de SIA, o relatório informa 10 ferramentas desenvolvidas pela Administração Pública Federal e mais 4 ferramentas de curadoria dos órgãos de controle. É possível extrair do relatório a indicação das ferramentas ilustradas no quadro abaixo:

Tabela 1 – Lista de órgãos e ferramentas indicadas no relatório

<b>Órgão</b>	<b>Ferramenta</b>
TST	Bem – Te – Vi – Gestão do Acervo Processual
CAPES	Mimir
TCU	ZELLO – <i>Chatbot</i> com Cidadãos
ANEEL	AGUIA – Monitoração de obras em construção com imagens de satélite

<sup>12</sup> Para além do conhecimento sobre SIA na Administração Pública Federal, a ação do TCU tinha como objetivo precisar o nível de maturidade em IA em adoção ao modelo de avaliação proposto pelo Gartner Group. Diante dos resultados obtidos, o TCU alterou a composição dos níveis de avaliação. Dos resultados obtidos, 38,02% dos órgãos não tinha intenção de utilizar IA, 33,46% estão no nível de planejamento, 17,11% em nível de experimentação, 7,98% em experimentação e 3,42% em expansão.

TRT5	GEMINI – Agrupamento de processos similares
INMETRO	Identificação de irregularidades através de imagens – monitoramento de inspeções de equipamentos para transporte de produtos perigosos
TRF3	SIGMA e SINARA – produtividade e padronização de instruções judiciais com reuso de modelos mais adequados às características do processo
TCU	ASSISTENTE CONJUR – Sugestão de teses para resposta de questionamentos judiciais e geração de minuta de pareceres
STN	PROPLEGIS – Identificação automática de padrões em proposições legislativas
CÂMARA DOS DEPUTADOS	PLATAFORMA ULYSSES - Conjunto de algoritmos de inteligência artificial construídos para sustentar funcionalidades diversas necessárias à plataforma digital legislativa
TCU	GEOCONTROLE - Monitoramento/acompanhamento remoto de Obras
TCU	ALICE - Monitoramento de licitações de forma Automatizada
TCU	AGATA - Prover ao usuário final uma ferramenta de rotulagem de informações
TCU	COVIDATA - Disponibilizar escores de risco para fornecedores que participaram de contratações relacionadas à aquisição de insumos para combate à pandemia de Covid-19
TCU	PLACC - Extração de informações de relacionamento entre pessoas físicas e jurídicas em processos judiciais
CGU	Malha Fina de Convênios
TCE – PB	Chatbot e fiscalização do percentual constitucional de gastos em saúde e educação
TCE – RJ	Análise exploratória de dados com BI
TCE – RS	LAÍS – geração de alertas quanto a indícios sobrepreços nas aquisições

Fonte: Elaborada pelo autor

Embora o relatório faça menção a outro estudo sobre projetos de SIA no Poder Judiciário, nota-se que SIA conhecidamente utilizado pela Administração Pública Federal, no caso, o HARPIA, utilizado pela Receita Federal do Brasil para a fiscalização dos contribuintes,<sup>13</sup> não foi devidamente reportado.

Ainda, observando-se a iniciativa da organização Transparência Brasil de construir um catálogo de uso de IA por órgãos governamentais, nota-se que boa parte dos 39 sistemas descritos não fizeram parte do relatório produzido pelo TCU.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> RECEITA federal implanta, com apoio do Serpro, primeiros módulos do software de inteligência artificial. In: SEPRO. Brasília, 30 maio 2008. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-antigas/receita-federal-implanta-com-apoio-do-serpro-primeiros-modulos-do-software-de-inteligencia-artificial>.

<sup>14</sup> CATÁLOGO de uso de inteligência artificial por órgãos governamentais. In: OMEKA. Disponível em: <https://catalogoia.omeka.net/items/browse?collection=1>.

Essas evidências permitem que se conclua existir um problema de informação ao cidadão, eis que ainda não existe um local oficial que indique e descreva quais os SIA são utilizados pela Administração Pública. Imagina-se que poderia ser adotado prática similar àquela sobre a disponibilização de serviços digitais ao cidadão, presente no website oficial.<sup>15</sup>

Por mais paradoxalmente isto possa parecer, a falta de informação conforme apresentado é um dos motivos fáticos para a necessidade de regulamentação prevista no texto do substitutivo do projeto de lei.

## **2 O DIREITO À INFORMAÇÃO COMO PRESSUPOSTO AO EXERCÍCIO DO DIREITO À EXPLICAÇÃO**

Numa primeira vista, a distinção entre direito à informação e à explicação poderia ser nebulosa. Ambos os direitos não requerem os mesmos deveres? Observando o texto do projeto, o exercício desses direitos ocorre num momento e num contexto diferente.

O direito à informação tem um caráter *a priori*. A listagem das informações devidas ao cidadão deve ser prestada previamente à contratação ou à utilização do SIA. Por isso que na seção anterior, propôs-se um caráter geral e outro individual do direito à informação.

O direito à explicação tem vez após um ato de SIA que decida, preveja ou recomenda determinado resultado. Assim, o cidadão tem o direito de receber explicação sobre o funcionamento do SIA utilizado no seu caso.

De forma simples, o direito à informação é prévio à decisão por SIA, enquanto o direito à explicação, é posterior.

Estabelecida essa distinção, o direito à informação requer que uma série de detalhes sobre o SIA sejam de conhecimento prévio do cidadão, permitindo a adoção de expectativas sobre o seu funcionamento. Parece que o conhecimento sobre os objetos da informação permite que o cidadão tenha confiança no SIA.

Essa ideia de confiança pode ser vista por uma perspectiva interna ou externa. Há confiança interna quando a aquela pessoa que possa efetivamente ser afetada possui todo o conhecimento necessária sobre o SIA a que se submete. De outro lado, a perspectiva externa, permite que a sociedade como um todo, independentemente de ser afetada diretamente pelo

---

<sup>15</sup> BRASIL. Governo Digital. *Lista Serviços Digitais*. Brasília, DF: Governo Digital. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/lista-servicos-digitais>.

SIA, consiga conhecer o funcionamento do modelo, inclusive, para articular a intervenção e ação de instituições próprias para a defesa do direito dos cidadãos.

Observando artigo 7º do texto de lei proposto, as informações precisam esclarecer detalhes sobre a característica do sistema, operador e governança, intervenção humana e o tipo de dados envolvidos.

O artigo 7º, inciso II, requer uma descrição geral sobre o SIA e o seu funcionamento. Pode o cidadão, assim, compreender basicamente como que o SIA opera, que tipo ações performa (decisão, recomendação ou predição) bem como quais as consequências podem ser esperadas.

Imagine-se o emprego de SIA para concessão de um auxílio social, como o Auxílio Emergencial por exemplo.<sup>16</sup> Durante a pandemia, o cidadão obteve acesso ao referido benefício mediante a instalação de um *app* no seu celular. A decisão sobre quem poderia perceber o auxílio decorria de um cruzamento entre os dados cadastrais (nome, CPF, composição familiar, condições de trabalho e renda) com o CadÚnico.

Em atenção às diretrizes de informação sobre *o sistema* ora analisadas, o cidadão deveria ser informado antes de incluir os seus dados no *app* que o sistema iria realizar um cruzamento entre as diferentes bases cadastrais para a verificação da implementação dos requisitos estipulados por lei. Havendo a identificação de algum impedimento legal através das bases de dados, o referido auxílio não seria liberado ao cidadão.<sup>17</sup>

Um segundo objeto de informação deve ser sobre *o operador* do SIA,<sup>18</sup> e quer dizer respeito à identificação da pessoa física ou jurídica, privada ou pública, responsável por empregar ou utilizar o SIA. Talvez a maior importância da informação sobre o operador seja a possibilidade de lhe exigir informações sobre as medidas adotadas para o desenvolvimento e funcionamento do SIA. Isso porque, a proposta de lei exige que os operadores, e também os agentes, devem adotar para os SIA medidas sobre: a identificação da interação; governança;

<sup>16</sup> BRASIL. Portaria MC n. 620, de 26 de março de 2021. Regulamenta os procedimentos de que trata o Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021, a respeito do Auxílio Emergencial 2021, instituído pela Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/prt/portaria-620-21-mcidadania.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria-620-21-mcidadania.htm).

<sup>17</sup> O requisito sobre informação clara e adequada precisa ser equacionada de acordo com o público alvo do SIA. Por isso, no caso do Auxílio Emergencial para além do cuidado com o uso de uma linguagem coloquial e simples, deveria o desenvolvedor do programa desenvolver designs próprios para lidar com a falta de letramento digital da população beneficiária. Essas questões são bem apresentadas pelo relatório TAVARES, Clarice; FONTELES, Juliana; SIMÃO, Bárbara; VALENTE, Mariana. O Auxílio Emergencial no Brasil: Desafios na implementação de uma política de proteção social datificada. In: *Derechos Digitales América Latina*, 2022. E-book. Disponível em: [https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/01\\_Informe-Brasil\\_Inteligencia-Artificial-e-Inclusao\\_PT\\_22042022.pdf](https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/01_Informe-Brasil_Inteligencia-Artificial-e-Inclusao_PT_22042022.pdf).

<sup>18</sup> Conceito estabelecido pelo artigo 4º, inciso III da proposta de texto.

gestão de dados com mitigação de potenciais vieses discriminatórios; treino, teste e validação dos resultados; e segurança.<sup>19</sup>

Outro elemento do direito à informação é *sobre a intervenção humana*. É direito do cidadão entender se o SIA produz diretamente os resultados que lhe são comunicados sobre decisão, recomendação ou predição produtos do sistema ou se o ser humano é requisitado para a supervisão do resultado. Na prática, observa-se que existem serviços públicos prestados aos cidadãos que aparentemente não são supervisionados. Contudo, a exigência de supervisionamento é uma cautela necessária diante do potencial lesivo aos direitos fundamentais por uso de SIA.

A apreciação de recursos sobre o indeferimento de benefícios previdenciários é um bom exemplo a ser conhecido. Em 12 de março de 2022, o Ministério do Trabalho e Previdência Social editou a Portaria CRPS/SPREV/MTP n° 4.413, objetivando automatizar a instrução processual dos recursos administrativos dirigidos ao Conselho de Recursos da Previdência Social, por meio do desenvolvimento em andamento de um Robô do BG (GET).<sup>20</sup> Em resumo, o robô era responsável por juntar diversos documentos, criar e juntar despachos automáticos, identificar as razões recursais, identificar litispendência e prover ações junto ao Sistema Eletrônico de Recursos.

Essa sistemática de automatização do Conselho de Recursos da Previdência Social foi alvo de auditoria pelo TCU. O órgão de controladoria entendeu que os algoritmos implementados resultavam em negativa do benefício pela ocorrência de qualquer falha, resultando numa recusa de quase 60% dos pedidos.<sup>21</sup> Em virtude disso, os resultados do funcionamento do robô exigiriam um papel decisivo de revisão pelo ser humano.

Imaginando-se que muitos podem ser os casos em que surja a tendência de automatização de uma decisão, recomendação ou previsão pela Administração Pública, sustenta-se que a intervenção humana deve ocorrer orientada a partir do seguinte imperativo:

---

<sup>19</sup> Conforme artigo 19 da proposta de lei.

<sup>20</sup> INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Portaria n. 4.413, de 12 de maio de 2022. Instituinto o grupo de trabalho e o desenvolvimento do sistema com o objetivo de automatizar a instrução processual dos recursos administrativos dirigidos ao Conselho de Recursos da Previdência Social, por meio do desenvolvimento em andamento de um Robô do BG (GET). Brasília, DF: INSS, 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/05/INSS-robos-previdencia-social-DOU.pdf>.

<sup>21</sup> AUDITORIA aponta falhas do INSS no processo de análise de recursos previdenciários. In: TCU. Brasília, 28 março 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-aponta-falhas-do-inss-no-processo-de-analise-de-recursos-previdenciarios.htm>.

Quanto maior for a limitação de acesso do cidadão a um benefício social devido universalmente, maior deve ser a exigência de supervisão humana ao resultado de um SIA.

Esclarecimento sobre a *categoria dos dados* utilizados para um projeto de SIA também é uma exigência do direito à informação. Entende-se que a descrição requerida está associada a percepção sobre a proteção dos dados do cidadão e a qualidade dos dados empregados pelo modelo, e que podem influenciar nos seus resultados.

Diante das diversas possibilidades de aplicação de um modelo de SIA, e os diferentes atributos que os dados pessoais possam importar em decisões, classificações ou previsões, o conhecimento sobre a categoria de dados utilizados permite ao cidadão prevenir discriminações. Um bom exemplo dessa preocupação é um SIA de *score* para acesso à uma política pública habitacional que além da remuneração da pessoa, utilize variáveis que consideram o local do seu domicílio, a exemplo do CEP. Pergunta-se: como que o local de domicílio da pessoa pode influir no seu perfil creditício para acesso à uma política habitacional?

O ponto é que SIA com o emprego de ML pode desenvolver a sua própria lógica de operação para alcançar determinado resultado desejado, mas, para tanto, considera elementos que não devem ser correlacionados sob pena de uma perfilização discriminatória.

Esse assunto traz colado consigo a preocupação com a qualidade dos dados, quando o artigo 7º, inciso VI, requer medidas de segurança, não-discriminação e confiabilidade. Embora a exposição dessas informações se destine ao projeto de SIA em todo o seu ciclo de vida útil.

Da forma como a base de dados é construída e tratada, passando pelo desenvolvimento e aplicação do modelo, até a colocação da SIA em funcionamento, o cidadão tem o direito de saber como a segurança, a não-discriminação e confiabilidade foram atendidos.

As medidas de segurança exigem que o operador tenha documentado e tornado público como o projeto de SIA resiste, por *design*, a provocar dano no ser humano. Deve haver, portanto, uma preocupação com possíveis consequências da falha de um SIA. É possível listar exemplificativamente algumas falhas de um SIA como: dados enviesados, reprodução de um enviesamento estrutural, defeito nos sensores, incapacidade de processar dados do ambiente real e inoperabilidade do sistema. Deve o operador ficar atento a essas falhas, antecipá-las e promover a respectiva documentação para segurança dos cidadãos.

As medidas para não-discriminação envolvem muito a temática dos vieses. Deve, portanto, o operador da SIA testar e documentar os procedimentos utilizados para evitar vieses preexistentes, técnicos ou emergentes.<sup>22</sup>

As medidas de confiança, por sua vez, exigem informações sobre como o SIA atende aos requisitos colocados pelo projeto de lei como os próprios elementos do direito à informação, à compreensão (explicabilidade), à contestação, à não-discriminação, a categorização do risco.

Por fim, numa lógica de previsão no texto legal dos principais requisitos a serem observados pelos operadores de SIA, mas sem deixar de reconhecer a necessidade de uma regulamentação flexível que possa se adaptar ao desenvolvimento tecnológico, o projeto faz referência que o direito à informação poderá envolver outros aspectos a serem definidos por regulamento. Essa técnica regulatória de integrar normas mais rígidas, previstas em lei, com normas mais flexíveis, definidas por regulamento, parece ser a mais adequada para disciplinar um campo tão volátil quanto o desenvolvimento tecnológico de SIA.

O que se pode notar sobre o direito à informação é que, diante da complexidade da matéria regulamentada, ele se comunica com outras obrigações disciplinadas pelo projeto de lei. Sendo assim, outros pilares da regulamentação proposta, como o código de boas práticas do operador, por exemplo, devem ser descritos e disponibilizados aos cidadãos.

## CONCLUSÃO

A proposta do projeto de lei decorrente da Comissão de Juristas constituída pelo Senado Federal parece ter avançado sobre a antiga proposta de lei nº 21/2020. Entre os avanços, nota-se que a proposta construída pela comissão coloca alguns requisitos legais necessários ao operador de SIA.

Entre definições empregadas pela proposta de lei, o direito à informação ganha o campo específico da IA. Em breves linhas, requer-se que existe um espaço para a indicação do uso de SIA, algo essencial, por exemplo, quando se pensa na Administração Pública que deve ser orientar sobre a noção constitucional da publicidade dos seus atos.

Percebe-se, sob uma condição conceitual, que a expressão “direito à informação” vem a substituir o uso da noção de transparência, abarcando o direito de o cidadão conhecer de forma

---

<sup>22</sup> O viés preexistente reflete um viés existente na sociedade ou em instituições, práticas ou atitudes. O viés técnico ocorre por força de limitações do hardware ou do software. O viés emergente, por sua vez, decorre por inconsistência entre o funcionamento do sistema e a mudança dos padrões sociais. Cf. YAMPOLSKIY, Roman. *Artificial Intelligence Safety and Security*. New York: CRC Press, 2019. p. 26.

geral a existência e funcionamento de SIA. De forma *individual*, o cidadão deve sempre saber que existe SIA num produto ou serviço que utiliza.

Apesar disso, não é difícil concluir que a base do direito à informação pode ser encontrada já na LGPD, mais particularmente, no seu artigo 23, inciso I, pelo qual o tratamento de dados pessoais pela Administração Pública deve ser divulgado.

O que é difícil de concluir, é o fato da Administração Pública não cumprir plenamente com os ditames da LGPD – sendo possível projetar o aumento da dificuldade imaginando a implementação de todos os requisitos colocados pelo projeto de lei para a satisfação do direito à informação. Evidências sobre tal problema foram apresentados e ganham o exemplo com a pequena lista de SIA utilizadas pela Administração Pública Federal. Parece, assim, que a grande maioria dos SIA permanecem preocupantemente ocultos.

Por outro lado, poderia a Administração Pública utilizar algumas das práticas que já vem adotando a seu favor, utilizando website oficial, como o gov.br, para informar ao cidadão da existência e de funcionamento de SIA nos seus órgãos. Seria, como apresentado neste texto, um dos meios para o cumprimento do dever de informação.

Note-se, ainda, que o direito à informação é pressuposto ao exercício à explicação do SIA. Portanto, somente sendo o cidadão conhecedor das características do SIA, listadas no artigo 7º, inciso II – VI do projeto de lei, poderá ele identificar problemas na sua sujeição ao modelo, para que decisão, classificação ou predição sejam explicadas, contestadas e a intervenção humana requerida.

Entende-se que o texto do projeto substitutivo acerta ao combinar duas técnicas de regulamentação da matéria, integrando requisitos necessários previstos em lei, com a necessidade de adaptação à constante mudança da realidade tecnológica, que pode ser capturada eventualmente por normas regulamentares.

Como destaque final, apesar de já existir a previsão de informação da Administração Pública sobre o tratamento de dados, nos termos do artigo 23, inciso I, da LGPD, a regulamentação proposta pelo texto do projeto substitutivo se caracteriza como um instrumento que torna claro no que se consubstancia o dever de informação pelo emprego de SIA. Apesar disso, fica a preocupação para que as regras ora propostas não tenham a sua efetividade baixa, como o que parece ter ocorrido com a citada previsão já existente na LGPD.

## REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABIN usou sistema secreto para monitorar pessoas por meio do celular no governo Bolsonaro. *In: GI*. São Paulo, 14 março 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/03/14/abin-usou-sistema-secreto-para-monitorar-pessoas-por-meio-do-celular-no-governo-bolsonaro.ghtml>.

AUDITORIA aponta falhas do INSS no processo de análise de recursos previdenciários. *In: TCU*. Brasília, 28 março 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-aponta-falhas-do-inss-no-processo-de-analise-de-recursos-previdenciarios.htm>.

BRASIL. Governo Digital. *Lista Serviços Digitais*. Brasília, DF: Governo Digital. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/lista-servicos-digitais>.

BRASIL. *Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm). Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. *Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021*. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm). Acesso em: 01 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Secretaria de Empreendedorismo e Inovação. *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial -EBIA*. Brasília, DF: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento\\_referencia\\_4-979\\_2021.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-documento_referencia_4-979_2021.pdf).

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. *Chatbot Mauá*. Brasília, DF: Ministério da Infraestrutura, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/ouvidoria/chatbot>.

BRASIL. *Portaria MC n. 620, de 26 de março de 2021*. Regulamenta os procedimentos de que trata o Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021, a respeito do Auxílio Emergencial 2021, instituído pela Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/prt/portaria-620-21-mcidadania.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria-620-21-mcidadania.htm).

CATÁLOGO de uso de inteligência artificial por órgãos governamentais. *In: OMEKA*. Disponível em: <https://catalogoia.omeka.net/items/browse?collection=1>.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS). Portaria n. 4.413, de 12 de maio de 2022. Instituinto o grupo de trabalho e o desenvolvimento do sistema com o objetivo de automatizar a instrução processual dos recursos administrativos dirigidos ao Conselho de Recursos da Previdência Social, por meio do desenvolvimento em andamento de um Robô do BG (GET). Brasília, DF: INSS, 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/05/INSS-robos-previdencia-social-DOU.pdf>.

RECEITA federal implanta, com apoio do Serpro, primeiros módulos do software de inteligência artificial. *In: SEPRO*. Brasília, 30 maio 2008. Disponível em:

<https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-antigas/receita-federal-implanta-com-apoio-do-serpro-primeiros-modulos-do-software-de-inteligencia-artificial>.

REDE contesta investigação sigilosa do Ministério da Justiça contra servidores antifascistas. *In: Supremo Tribunal Federal*. Brasília, 27 julho 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448302&ori=1>.

TAVARES, Clarice; FONTELES, Juliana; SIMÃO, Bárbara; VALENTE, Mariana. O Auxílio Emergencial no Brasil: Desafios na implementação de uma política de proteção social datificada. *In: Derechos Digitales América Latina*, 2022. E-book. Disponível em: [https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/01\\_Informe-Brasil\\_Inteligencia-Artificial-e-Inclusao\\_PT\\_22042022.pdf](https://www.derechosdigitales.org/wp-content/uploads/01_Informe-Brasil_Inteligencia-Artificial-e-Inclusao_PT_22042022.pdf).

YAMPOLSKIY, Roman. *Artificial Intelligence Safety and Security*. New York: CRC Press, 2019.